

Volume 2, Nomor 2, Desember 2008



AKADEMIKA

**JURNAL PENINGKATAN MUTU AKADEMIK
IAIN RADEN FATAH**

**Problematika Pembelajaran Bahasa Arab di Perguruan Tinggi
Masyhur**

**Pemikiran Quraish Shihab dalam Tafsir al Misbah
(Kajian terhadap ayat-ayat yang berhubungan
dengan Tujuan Perkawinan)
Qodariah Barkah**

**Good Governance: Profesionalisme dan Etika Birokrasi
Ahmad Syukri**

**Ekspresi Keagamaan Masyarakat Muslim Kota Palembang
Rosmala Dewi**



**Metodologi Pengembangan Ekonomi Islam
Deky Anwar dan Peny Cahaya Azwari**

**Kekerasan terhadap Perempuan dalam Rumah Tangga
Perspektif Pemahaman Agama
Siti Rochmiyatun**

**KH. Anwar bin H. Kumpul dan Manajemen
Kurikulum Pesantren Nurul Islam
Abdul Hadi**

**PUSAT PENINGKATAN DAN PENJAMIN MUTU AKADEMIK
(P3M) IAIN RADEN FATAH PALEMBANG**

GOOD GOVERNANCE: PROFESIONALISME DAN ETIKA BIROKRASI

 Ahmad Syukri 

Abstrak: *Good Governance* diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik yang melibatkan seluruh elemen, baik internal birokrasi maupun masyarakat. Yang mempunyai karakteristik *Participation, Rule Of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, Strategic Vision*. *Good Governance* terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi, tanggungjawab dan wewenangnya yang pada pelaksanaannya sering muncul penyimpangan berupa mal-administrasi yang disebabkan oleh rendahnya profesionalisme aparat dan belum adanya Kode etik yang kuat. Artikel ini akan mengkaji tentang *good governance* dalam hubungannya dengan profesionalisme dan etika birokrasi.

Kata kunci: etika, birokrasi, profesional, administrasi publik.

Seiring dengan bergantinya rezim di Indonesia, paradigma *Good Governance* telah menjadi wacana yang kian populer di tengah masyarakat. Tuntutan reformasi yang berkaitan dengan birokrasi khususnya aparatur negara adalah perlunya mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, menuntut dipraktikkannya prinsip *good governance*.

Mardiasmo (2002, h. 18) mengemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good*

* Ahmad Syukri, Dosen mata kuliah Ilmu Politik Fakultas Syari'ah IAIN Raden Farah Palembang. Alumni Magister Sains, Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial, Bidang Kajian Umum Kebijakan Publik Universitas Padjadjaran Bandung.

governance, dimana pengertian dasarnya adalah pemerintahan yang baik. Kondisi ini berupaya untuk menciptakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan prinsip demokrasi, efisiensi, pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif.

Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998, h. 139).

Dalam paradigma yang berkembang berkenaan dengan pemerintahan yaitu *rule government*, Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik senantiasa menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam paradigma *good governance*, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada *government* atau *state* saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik internal birokrasi maupun masyarakat.

Konsep *Good Governance* sering disebut pada berbagai kalangan, pengertian *Good Governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Ada sebagian kalangan mengartikan *Good Governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasional masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang sustanaibilitas demokrasi itu sendiri. Namun secara umum *Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*.

Sebagaimana ditegaskan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2000, h. 6) bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam penyediaan *public goods and services*. Praktek terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Kepemerintahan yang baik itu menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat, segera bisa diwujudkan bila pemerintah didekatkan dengan yang diperintah. Dengan kondisi pemerintah yang didekatkan dengan yang diperintah (rakyat), maka akan mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan dan keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karenanya kebijakan publik yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayaninya.

United Nations Development Programe (UNDP) (dalam LAN dan BPKP, 2000, h. 7) member karakteristik *good governance* antara lain: *Participation, Rule Of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, Strategic Vision*.

Berdasarkan karakteristik Good Governance yang telah dikemukakan oleh UNDP tersebut dapat kita lihat bahwa di dalam sebuah pemerintahan baik, paling tidak harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui institusi legal yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara aktif dan konstruktif.
2. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor. Transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan

implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan kepada rakyatnya. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya.

4. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. Kepemerintahan yang baik menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. Semua warga negara, tanpa membedakan jender, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau untuk menjaga kesejahteraan mereka.
7. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. Para pembuat kebijakan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat, bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.
9. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Dengan demikian, *good governance* dapat diartikan sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat baik, secara politik hukum maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik. Selain itu, juga memberi kesempatan kepada masyarakat sebagai publik yang dilayani untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam praktiknya telah merugikan kepentingan masyarakat, harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Jelaslah bahwa untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, pemerintah harus memiliki perilaku bertanggung jawab, sekaligus menciptakan mekanisme akuntabilitas maupun struktur kelembagaan bagi berkembangnya partisipasi masyarakat (Nisjar, 1997, h. 124).

Good Governance dan Mal-administrasi

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi, tanggungjawab dan wewenangnya. Jika pada saat menjalankan tugas, fungsi, tanggungjawab dan wewenangnya, administrasi publik melakukan penyimpangan dari etika administrasi publik maka hal tersebut dapat dikatakan mal-administrasi. Mal-administrasi, merupakan suatu tindakan administrasi publik yang menyimpang dari nilai-nilai administrasi publik (Widodo, 2001, h. 31).

Birokrasi lokal seringkali kurang memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Akibatnya aparat birokrasi publik pada era reformasi banyak disorot publik. Sorotan ini lebih banyak tertuju pada mal-administrasi dari etika pemerintahan (*government ethics*) dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Wujud Mal-administrasi yang sering dilakukan birokrasi publik adalah "...*bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, parvesity, turpitude, arbitarine and so on*"

(Peters, 1984, h. 239). Bentuk Mal-administrasi yang lain bisa berupa korupsi, kolusi, nepotisme, tidak efisien dan tidak profesional. Disamping itu, birokrasi publik kurang atau tidak memiliki tanggung jawab. Bentuk mal-administrasi pada umumnya lebih berkaitan dengan perilaku individu yang menduduki suatu jabatan hirarkhi, terutama pada tingkat bawah.

Profesionalisme dan Etika Birokrasi

Penyebab utama timbulnya mal-administrasi (*bureaupathology*) menurut Islamy (1998, h. 14) adalah rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, pengekanan terhadap kontrol sosial, tidak adanya manajemen partisipatif, berkembang suburnya ideologi konsumtif dan hedonistik di kalangan penguasa dan belum adanya *code of conduct* yang kuat yang diberlakukan bagi aparat di semua lini dengan disertai sanksi yang tegas dan adil.

Thoha (1998, h. 110) menegaskan bahwa untuk menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung kepada hal-hal berikut ini:

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan, dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas aparaturnya.
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
3. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan.
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan (*visionary*), demokratis dan responsif.

Profesionalisme masih sering diartikan sebagai hal yang berkaitan dengan kemampuan fisik dan rasio belaka yang sangat minim nilai-nilai normatif. Pada saat orang berbicara profesionalisme yang terbersit dalam pikiran orang langsung terbersit adalah kepandaian, keahlian, keterampilan dan kelihaihan. Dengan konsep profesional seperti itu, seorang kriminal layak mendapat gelar profesional jika tindakan kriminalnya dilakukan dengan trik tipuan yang canggih dan dan kelicikannya yang tidak diketahui orang lain.

Dari beberapa literatur, karakteristik seorang profesional akan dapat kita temukan. *Pertama*, ahli di bidangnya (*expertise*). *Kedua*, bersikap mandiri (*autonomy*). *Ketiga*, bertanggung jawab terhadap pekerjaannya (*commitment to work*)- bekerja dengan sepenuh kemampuan, bukan asal-asalan dan tidak asal jadi. *Keempat*, memperlihatkan bahwa dirinya adalah seorang

profesional. *Kelima*, memegang teguh etika profesi (*ethics*) bersikap jujur, tidak berdusta dan tidak berbuat curang. *Keenam*, mampu memelihara hubungan baik dengan pihak lain termasuk dengan klien atau kolega (Von Glinow, 1988, h. 12).

Birokrasi publik dikategorikan sebagai profesional dikarenakan tidak semua orang bisa melaksanakan pekerjaan administrasi negara, kecuali orang yang berlatar belakang pendidikan tinggi dan pengalaman, kecakapan, keterampilan, dan keahlian yang memadai.

Profesionalisme aparat berupa kemampuan, rasionalitas, daya pikir, dan analitis-kritis yang tinggi harus diimbangi oleh moralitas agama yang tinggi pula (Sobandi, 2004, h. 72). Untuk lebih memperjelas konsep tersebut dapat kita lihat dari gambar model berikut ini, yang berkenaan dengan kemampuan dan moralitas aparat birokrat.

Model Keseimbangan antara Kemampuan dan Moralitas dalam Pengembangan Aparatur

		MORAL	
		Tinggi	Rendah
KEMAMPUAN	Tinggi	<ul style="list-style-type: none"> • KREATIF • CLEAN APARATUR (GOOD APPARATUS) 	<ul style="list-style-type: none"> • KREATIF • KKN
	Rendah	<ul style="list-style-type: none"> • TIDAK KREATIF • CLEAN APPARATUS 	<ul style="list-style-type: none"> • TIDAK KREATIF • KKN (BAD APPARATUS)

Sumber: Baban Sobandi, 2004: 73

Empat kemungkinan kombinasi antara orientasi kemampuan dan moralitas dalam pengembangan aparatur dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Orientasi kemampuan dan moral yang tinggi dalam perumusan kebijakan pengembangan aparatur akan melahirkan kinerja kebijakan yang kreatif dan bersih dari KKN (*good apparatus*).
2. Orientasi kemampuan yang cukup tinggi, tetapi mengabaikan moralitas dalam perumusan kebijakan pengembangan aparatur akan melahirkan kreativitas yang baik, tetapi penuh dengan KKN. Bahkan tidak mustahil kreativitas yang mereka miliki digunakan untuk melakukan KKN.
3. Pengabaian terhadap kemampuan karena terlalu berorientasi pada dimensi moral dalam perumusan kebijakan pengembangan aparatur akan melahirkan aparat yang bersih (*clean apparatus*), tetapi tidak memiliki kreativitas sehingga pelayanan terhadap masyarakat tidak optimal.
4. Pengabaian terhadap dimensi kemampuan dan moral dalam perumusan kebijakan pengembangan aparatur akan memunculkan ketidakkreatifan dan sistem pelayanan yang akan dipenuhi oleh KKN (*bad apparatus*).

Sebagaimana diketahui, birokrasi atau administrasi publik memiliki kewenangan bebas untuk bertindak (*discretionary power* atau *freies ermessen*) dalam rangka memberikan pelayanan umum (*public service*) serta menciptakan kesejahteraan masyarakat (*bestuurzorg*). Untuk itu, kepada birokrasi diberikan kekuasaan regulatif, yakni tindakan hukum yang sah untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen yang disebut kebijakan publik (*public policy*). *Discretionary power* yang dimiliki pemerintah memiliki kelemahan fundamental, yakni kemungkinan terjadinya perbuatan yang menyimpang dari peraturan sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu, untuk mempertinggi perlindungan hukum bagi masyarakat diperlukan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sebagai dasar etika birokrasi. Dengan demikian aparat

birokrat yang profesional membutuhkan etika profesi birokrasi untuk mencegah terjadinya mal-administrasi dan penyimpangan *Discretionary power*.

Etika birokrasi diperlukan dalam praktik administrasi negara yang profesional sebagai pedoman, referensi dan penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugasnya, tetapi juga berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat perilaku, tindakan, atau sepek terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk.

Dalam UU No. 8/ 1974 pasal 28 memuat pokok-pokok rumusan kode etik Pegawai negeri Pemerintah RI sebagai berikut:

1. Pegawai negeri sipil adalah warga negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan bersifat hormat menghormati antara sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan.
2. Pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat, serta taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, negara dan pemerintah setia mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan diri sendiri, seseorang atau golongan.
3. Pegawai negeri sipil penjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah dan martabat pegawai negeri sipil serta mentaati segala peraturan kedinasan dan perintah-perintah atasan dengan penuh kesadaran, pengabdian dan tanggung jawab.
4. Pegawai negeri sipil memberikan pelayanan terhadap masyarakat sebaik-baiknya, sesuai dengan bidang tugas masing-masing.
5. Pegawai negeri sipil tetap memelihara keutuhan, kekompakan, dan kesatuan negara dan bangsa Indonesia serta korps pegawai negeri sipil.

Seorang aparat birokrat yang profesional haruslah orang yang senantiasa siap menjadi pelayan masyarakat yang baik dan memberikan layanan yang terbaik kepada masyarakat. Senantiasa

merasa diawasi dan bertanggungjawab bukan hanya kepada masyarakat yang mereka layani tapi juga Ia akan selalu yakin diawasi oleh Sang Maha Pengawas, yang responsibilitas tugas profesionalnya bukan hanya kepada atasannya, tetapi lebih dari itu, seluruh pekerjaannya akan dipertanggungjawabkan di hadapan Tuhan Yang Maha Kuasa (Akuntabilitas yang bersifat Ketuhanan - *theo accountability*). Akuntabilitas yang seperti ini akan menciptakan kesungguhan dalam bekerja sebagai pelayan masyarakat.

Penutup

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* kepada publik dalam rangka mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Melalui penerapan prinsip-prinsip *good governance* pemberdayaan kapasitas lokal masyarakat sebagai obyek yang dilayani dapat segera diwujudkan. Aparat birokrat sebagai unsur pelaksana pemerintahan dituntut kinerjanya dalam rangka menciptakan *good governance* untuk senantiasa profesional dan mempunyai *code of conduct*, yang dalam hal ini berkaitan dengan etika birokrasi dan akhlak yang juga berkenaan dengan moral.

Aparat birokrat yang profesional tidak akan dikelabui dan tertipu dengan kepentingan - kepentingan pribadi, dan harus menunjukkan profesionalisme mereka di hadapan pihak yang mereka layani yaitu masyarakat, memegang teguh etika dan norma merupakan karakteristik seorang aparat birokrat yang profesional. Aparat birokrat harus mampu menjaga hubungan baik dengan masyarakat sebagai kliennya, dengan cara amanah terhadap tugas yang diembannya bukan hanya kepada masyarakat juga kepada Yang Menciptakan Masyarakat itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Islamy, Irfan. 1998. Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara. Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang pada tanggal 1 Agustus 1998.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Nisjar, Karhi S. 1997. Beberapa Catatan Tentang Good Governance, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol.1 No. 2.
- Peter B., Guy. 1991. *The Politics of Bureaucracy*. Second edition. New York and London : Logmann Inc.
- Rasyid, Ryaas. 1998. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi Di Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka LP3ES
- Sobandi, Baban. 2004. *Etika Kebijakan Publik: Moralitas Profetis dan Profesionalitas Aparat Birokrasi*. Bandung : Humaniora Utama Press.
- Tanggkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik* . Jakarta : PT Grasindo
- Thoha, Miftah. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka LP3ES
- Von Glinow, Mary Ann Young, 1988. *The New Professionals; Managing Today's High tech Employees*. USA : Prentice Hall.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya : Insan Cendekia
- _____. 2006. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Bayumedia Publishing.
- UU Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974